

Die Mitwirkung von Ausländern  
an der politischen Willensbildung  
in der Bundesrepublik Deutschland  
durch Gewährung des Wahlrechts,  
insbesondere des Kommunalwahlrechts

Von

Dr. Dietmar Breer

Juristische Gesamtbibliothek  
der Technischen Hochschule  
Darmstadt

839 532



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Teil

### **Die Ausländerproblematik in der Bundesrepublik Deutschland**

§ 1	Steigender Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung und zunehmende Verweildauer .....	19
§ 2	Die Bundesrepublik als Einwanderungsland .....	22
1.	Der Begriff „Einwanderungsland“ .....	22
2.	Rechtliche Stellung der eingewanderten Ausländer .....	23
a)	Aufenthaltsrecht .....	23
b)	Arbeits- und Sozialrecht .....	25
c)	Konsequenzen .....	26

## 2. Teil

### **Partizipationsmöglichkeiten für Ausländer unter der gegenwärtigen Gesetzeslage**

§ 3	Nicht-Institutionelle Partizipationsmöglichkeiten .....	29
§ 4	Institutionelle Partizipationsmöglichkeiten .....	30
1.	Kommunale Koordinierungskreise .....	30
2.	Kommunale Ausländerbeiräte .....	31
3.	Ausländerparlamente .....	32
4.	Mitgliedschaft in Ratsausschüssen .....	33
5.	Sonderstatus für ausländische Ratsmitglieder .....	34
6.	Überregionale Partizipationsmöglichkeiten .....	35
7.	Kritische Würdigung .....	37
8.	Zusammenfassung .....	37

## 3. Teil

**Einbürgerung als Voraussetzung einer Teilnahme  
an der staatlichen Willensbildung**

§ 5	Einbürgerung nach dem geltenden Recht .....	39
	1. Ermessenseinbürgerung .....	39
	2. Ehegatteneinbürgerung .....	41
§ 6	Erleichterte Einbürgerung für eingewanderte Ausländer .....	41
	1. Änderungsvorschläge .....	41
	2. Annahme des Einbürgerungsangebotes .....	43
	3. Zusammenfassung .....	45

## 4. Teil

**Wahlrecht für Ausländer als Verfassungsgebot**

✓	§ 7	Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG .....	47
	1.	Allgemeinheit der Wahl .....	47
		a) Grammatische Auslegung .....	47
		b) Teleologische und systematische Auslegung .....	48
		c) Historische Auslegung .....	49
		d) Genetische Auslegung .....	50
		e) Zwischenergebnis .....	51
	2.	Gleichheit der Wahl .....	51
	3.	Ergebnis .....	51
✗	§ 8	Wahlrecht aufgrund weiterer Verfassungsnormen .....	52
	1.	Art. 3 Abs. 1 und 3 GG .....	52
	2.	Art. 1 GG .....	53
	3.	Art. 5 Abs. 1 GG .....	54
	4.	Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) .....	56
	5.	Demokratiegebot (Art. 20 Abs. 1 GG) .....	57
	6.	Zusammenfassung .....	58

## 5. Teil

**Verfassungsrechtliches Verbot einer Beteiligung  
der Ausländer an den Bundes- und Landtagswahlen**

§ 9 Wahlrecht zum Bundestag .....	60
1. Der Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG .....	61
a) Begriffsweite des Volksbegriffs .....	61
b) Der soziologische Volksbegriff .....	62
c) Volk als staatsrechtlicher Begriff .....	63
2. Volk = Gesamtheit der deutschen Staatsbürger .....	63
a) Tradition der europäischen Nationalstaaten .....	64
b) Das Staatsvolk als Träger der Demokratie .....	66
c) Volk als „deutsches Volk“ .....	66
aa) Untersuchung nach dem Regelungsgehalt der Norm .....	67
bb) Zweck der Unterscheidung .....	68
cc) Unzulässigkeit eines Umkehrschlusses .....	68
d) Fazit .....	69
3. Volk = Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland .....	70
a) Volk als geistige Gemeinschaft .....	70
b) Volk als Lebens- und Schicksalsgemeinschaft .....	70
c) Bedeutungswandel des Volksbegriffes .....	71
4. Wahlrecht für Nicht-Deutsche .....	72
5. Bedeutungsverlust der Staatsbürgerschaft .....	73
6. Zusammenfassung .....	74
§ 10 Wahlrecht der Ausländer zu den Landtagen .....	75
§ 11 Ausländerwahlrecht auf europäischer Ebene .....	76
§ 12 Rechtliche Möglichkeiten einer Verfassungsänderung .....	77

## 6. Teil

**Kommunalwahlrecht für Ausländer**

§ 13 Kommunale Gebietskörperschaften und Staatsgewalt .....	78
1. Die Auffassung von <i>Sasse / Kempen</i> .....	79
a) Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung .....	79
b) Selbstverwaltung als Grundrecht .....	79
c) Entwicklung des Selbstverwaltungsrechts nach 1919 .....	80
d) Schlußfolgerungen .....	81

2. Kritik an der Auffassung von <i>Sasse / Kempen</i> .....	82
a) Überwindung des Dualismus von Staat-Gesellschaft .....	82
b) Selbstverwaltung als institutionelle Garantie .....	82
c) Zusammenfassung .....	83
3. Originäre Hoheitsgewalt .....	83
a) Begründung einer originären Hoheitsgewalt .....	83
b) Verleihung der Hoheitsrechte durch den Staat .....	84
c) Die Einheit der Staatsgewalt .....	85
d) „Ursprüngliche Gebietskörperschaften“ .....	86
e) Zusammenfassung .....	87
4. Zwischenergebnis .....	87
X § 14 Selbstverwaltung als mittelbare Staatsverwaltung .....	88
1. Grundlagen .....	88
a) Unmittelbare Staatsverwaltung .....	89
b) Mittelbare Staatsverwaltung .....	89
c) Selbstverwaltung .....	90
d) Selbstverwaltung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts .....	91
2. Legitimation durch das Volk .....	92
a) Legitimation allein durch das Volk in den Kreisen und Gemeinden .....	92
aa) Rückgriff auf den Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG .....	93
bb) Der Begriff der „Teilvölker“ .....	93
b) Legitimation durch das Staatsvolk .....	95
aa) Bund und Länder als Staaten .....	95
bb) Zweigliedriger Staatsaufbau .....	95
c) Unterscheidungsmerkmale zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften und dem Staat .....	97
(1) Kommunale Vertretungskörperschaft als Exekutivorgan .....	97
(2) Selbstverwaltung im Rahmen der staatlichen Gesetze .....	97
(a) Der staatliche Errichtungsakt .....	98
(b) Eingeschränkte Geschäftsordnungsautonomie .....	98
(c) Begrenzung des kommunalen Handlungsrahmens .....	99
(aa) Finanzhoheit .....	100
(bb) Personalhoheit .....	101
(cc) Planungshoheit .....	101
(d) Die Staatsaufsicht .....	102
(e) Kommunale Rechtsetzungsbefugnis .....	104
c) Zusammenfassung .....	104
3. Die staatliche Legitimation .....	105

4. Die körperschaftliche Legitimation .....	106
a) Kreise und Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts .....	107
b) Legitimation durch das Volk der Gebietskörperschaft als Aus- fluß des Selbstverwaltungsrechts .....	107
5. Zweifache Legitimation .....	108
X § 15 Die zweifache Legitimation als verfassungsrechtliches Problem ....	109
1. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG .....	109
a) Das Demokratieprinzip .....	110
b) Demokratie und Selbstverwaltung .....	110
aa) Kommunale Selbstverwaltung .....	110
(1) Örtliche Gemeinschaft als Grundlage .....	111
(2) Pflichtenstatus der Gemeindebürger .....	112
(3) Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung	113
bb) Andere Selbstverwaltungskörperschaften .....	114
(1) Zulässigkeit eines Vergleichs .....	114
(2) Akademische Selbstverwaltung .....	116
(3) Berufliche Selbstverwaltung .....	117
c) Zusammenfassung .....	118
2. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG .....	118
a) Der Volksbegriff in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG .....	119
b) Das Homogenitätsgebot .....	120
c) Auslegungsmöglichkeiten des Volksbegriffes in Art. 28 GG ..	122
§ 16 Weitere Bedenken .....	123
1. Verfassungsrecht der Länder .....	123
2. Völkerrechtliche Bedenken .....	123
3. Mehrfaches Stimmrecht .....	124
4. Unentrinnbarkeit .....	125
5. Beschränkung des Wahlrechts auf Staatsbürger als allgemeiner Rechtsgrundsatz .....	126
a) Auf staatlicher Ebene .....	126
b) Auf kommunaler Ebene .....	127
aa) Schweden .....	127
bb) Dänemark .....	127
cc) Niederlande .....	128
dd) Frankreich .....	128

ee) Schweiz .....	129
ff) Großbritannien .....	130
gg) Irland .....	131
c) Zusammenfassung .....	131
6. Besonderheiten der Stadtstaaten .....	131
a) Bremen .....	132
b) (West-) Berlin .....	133
c) Hamburg .....	134
d) Zusammenfassung .....	134
§ 17 Ungelöste Probleme bei Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer .....	135
1. Aktives und passives Wahlrecht .....	135
2. Notwendige Aufenthaltsdauer in Deutschland .....	136
a) Kriterien .....	136
b) Eigener Lösungsvorschlag .....	137
3. Weitere Differenzierungsversuche .....	138
4. Politische Betätigung der Ausländer in der Bundesrepublik ....	140
a) Die Beschränkungen des § 6 Abs. 2 und 3 AuslG .....	140
b) Mitwirkungsmöglichkeiten in deutschen Parteien .....	141
§ 18 Rechtspolitische Tragweite eines Kommunalwahlrechts für Auslän- der .....	143
1. Kommunale Fremd- und Selbstverwaltung .....	143
a) Auftragsangelegenheiten .....	144
b) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung .....	145
c) Selbstverwaltungsaufgaben .....	146
d) Anteil der Fremdverwaltung an der kommunalen Verwal- tungstätigkeit .....	146
2. Kommunalwahlrecht für Ausländer ein „leerer symbolischer Akt“?	147
3. Zur Notwendigkeit einer Verfassungsänderung .....	148
<b>Zusammenfassung</b>	151
<b>Anhang</b>	157
<b>Literaturverzeichnis</b>	165